

LA RIFORMA DEI CONTROLLI INTERNI

5	LA RIFORMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	50
5.1	LE TIPOLOGIE DI CONTROLLO.....	50
5.1.1	Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa	50
5.1.2	La valutazione dei dirigenti.....	50
5.1.3	Il controllo di gestione.....	51
5.1.4	La valutazione e controllo strategico	51
5.1.5	Il comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico.....	51
5.2	LA DIFFUSIONE DELLE BEST PRACTICES.....	52

5 LA RIFORMA DEI CONTROLLI INTERNI

Uno dei cardini delle riforme degli anni '90 è l'introduzione della "cultura della valutazione" nel mondo delle amministrazioni pubbliche come necessario complemento della riforma del settore pubblico e più specificatamente della trasformazione dell'attività amministrativa in un servizio in favore della collettività.

Per questo mutamento era necessario però che l'attività amministrativa fosse improntata a tecniche gestionali di sana amministrazione e assoggettata a valutazioni e misurazioni.

La riforma dei sistemi di valutazione e controllo interno, introdotta con il dlgs 286 del 1999, ha permesso di:

- operare una **distinzione tra le varie attività di controllo interno**, così da **rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico**, da un lato, e **attività gestionale**, dall'altro;
- **completare la riforma della dirigenza**, che ha creato una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e responsabilità dirigenziale per i risultati;
- **impedire la commistione paralizzante tra controlli tradizionali, di tipo repressivo**, finalizzati a garantire la regolarità e legittimità dell'agire amministrativo, e **controlli di tipo valutativo**, finalizzati ad ottimizzare la funzione amministrativa.

Il decreto, pur mantenendosi coerente con i principi ispiratori del d. lgs. 29/93, ne ha superato i limiti ridefinendo con chiarezza l'articolazione dei controlli interni sia con riguardo ai contenuti sia in merito ai profili organizzativi così da giungere ad una corretta ed univoca attribuzione della responsabilità esecutiva delle diverse forme di controllo a distinte unità organizzative.

5.1 LE TIPOLOGIE DI CONTROLLO

Nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta, le norme del d. lgs. 286/99 richiedono alle PA di dotarsi delle soluzioni organizzative e degli strumenti indispensabili all'attuazione di quattro tipologie di controllo.

5.1.1 Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa

Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. , non modifica sostanzialmente la normativa in vigore ma fa alcune importanti precisazioni sempre nell'ottica di una maggiore attenzione alla cultura aziendale anche da parte della P.A. e cioè:

-le verifiche di regolarità amministrativo-contabile debbono richiamarsi ai principi generali della revisione aziendale osservati dagli ordini professionali del settore e debbono essere effettuate dagli organi "appositamente previsti" dalle disposizioni vigenti. Inoltre, i membri dei collegi di revisione debbono in maggioranza essere iscritti all'albo dei Revisori Contabili (richiesta di professionalità e competenze specifiche)

-le verifiche preventive sono espressamente limitate ai casi previsti dalla legge ed in ogni caso non possono riguardare valutazioni di merito che spettano all'organo di controllo strategico per gli atti di indirizzo e all'organo di controllo di gestione per gli atti di gestione.

5.1.2 La valutazione dei dirigenti

La valutazione dei dirigenti è strumentale all'effettiva attuazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione ed all'istituzionalizzazione delle logiche di direzione per obiettivi. Essa consiste nella valutazioni delle prestazioni (risultati raggiunti) e delle capacità organizzative dei dirigenti, vale a dire delle capacità di sviluppare, motivare, coordinare e valutare i propri collaboratori,

valutazioni, che sulla base di fattori predeterminati portano all'erogazione dell'indennità di risultato o alla revoca dell'incarico.

5.1.3 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è finalizzato all'adozione di modelli di programmazione e controllo orientati alla conoscenza, per il miglioramento, dei profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Affinché un sistema di programmazione e controllo possa concretamente porsi a supporto dei processi decisionali, ciascuna amministrazione è chiamata a:

- determinare e comunicare in modo chiaro e ben definito le priorità strategiche cui orientare l'azione dell'apparato amministrativo;
- definire un sistema di obiettivi attuativi degli indirizzi strategici;
- rendere ciascun obiettivo misurabile attraverso l'individuazione di un set di indicatori utili a verificarne, in momenti diversi della gestione, il progressivo raggiungimento anche al fine di una loro modifica.

5.1.4 La valutazione e controllo strategico

La valutazione e controllo strategico costituiscono l'elemento di maggiore novità e criticità. Il fine ultimo è quello di affermare la necessità che le logiche di direzione per obiettivi si realizzino non soltanto a livello gestionale-operativo ma anche a livello strategico orientando la definizione delle politiche pubbliche al conseguimento di indirizzi definiti in forme e modalità idonee a consentire il monitoraggio continuo del loro efficace perseguimento.

Le disposizioni che introducono il controllo strategico completano l'introduzione di modelli di pianificazione che hanno nella direttiva ministeriale la loro fase di avvio. Uno dei requisiti basilari per il corretto funzionamento di un sistema di controllo direzionale è l'allineamento degli obiettivi di natura operativa con gli indirizzi strategici dell'amministrazione. Maggiore è la capacità del vertice di trasmettere in forme chiare e ben definite le direttrici generali di intervento, più agevole è lo sviluppo di obiettivi e progetti coerenti con i traguardi strategici.

In questo contesto la direttiva del Ministro non è soltanto il momento di raccordo tra le attribuzioni degli organi politici e dei dirigenti, ma incide anche sui rapporti tra Parlamento e Governo. Il Parlamento, infatti, attraverso le direttive dei ministri viene a conoscenza degli obiettivi dell'azione amministrativa in chiave gestionale con l'indicazione dei soggetti responsabili del raggiungimento dei risultati attesi. La valutazione ed il controllo strategico, quindi, chiude il cerchio di tutti i controlli non solo sull'attività amministrativa ma sulla stessa attività di direzione politica da parte del Parlamento, costituendo pertanto un importante strumento di trasparenza e di controllo a garanzia del cittadino. In questa ottica devono essere considerate le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa emanate nel dicembre 2000 dal Presidente del Consiglio, che sottolineano l'importanza dei contenuti delle direttive dei Ministri, soprattutto verso l'esterno, in quanto queste consentono all'opinione pubblica di comprendere con precisione gli obiettivi ed i risultati attesi dell'azione amministrativa, in un contesto che vede la separazione tra politica ed amministrazione e che, contestualmente, vede rafforzata l'autonomia e la responsabilità della dirigenza.

5.1.5 Il comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico

Secondo quanto previsto all'articolo 7, comma 2, del d. lgs. n.286/99, è stato istituito il Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico con il fine di promuovere, sostenere e coordinare, in questa fase di prima attuazione, la più efficace introduzione di strumenti per l'analisi e il controllo degli obiettivi strategici delle amministrazioni centrali.

5.2 LA DIFFUSIONE DELLE BEST PRACTICES

L'impostazione data al d. lgs. 286 /99, pertanto, enfatizza ed avvalorata il carattere sistemico dei controlli interni tanto nella fase della progettazione quanto in quella della concreta implementazione. Tali sistemi si qualificano come strutture dinamiche pluridimensionali che hanno nella loro dimensione organizzativa e culturale i fattori critici dai quali dipende l'efficacia e la funzionalità concreta del complesso. In questi termini, l'abbandono di modelli di amministrazione burocratica e il passaggio verso logiche manageriali si pone come condizione necessaria per l'efficace attuazione della riforma dei controlli la cui concreta realizzazione presuppone, d'altra parte, un progressivo cambiamento della cultura e della professionalità di dirigenti e funzionari pubblici. A sostegno di un così profondo processo di rinnovamento che, come detto, ha un'essenziale valenza culturale ancorché tecnica, il Dipartimento ha avviato nel marzo 2000, cioè pochi mesi dopo l'emanazione del d.lgs. 286/99, un progetto finalizzato volto all'individuazione delle migliori esperienze di controllo di gestione. Il fine ultimo del progetto è supportare le amministrazioni i cui sistemi di programmazione e controllo sono in fase di recente o prossima implementazione. Per conseguire tale scopo si favorisce e la diffusione e lo scambio delle migliori esperienze di controllo di gestione, favorendo la "visibilità" di modelli di controllo direzionale già sperimentati con esiti positivi nelle PA centrali e locali.

Il progetto è "limitato" ad una delle modalità attraverso le quali il controllo interno si esplica, appunto il controllo di gestione; tuttavia, la sua realizzazione contribuisce validamente alla progettazione dell'insieme dei controlli posto che l'esercizio del controllo di gestione deve essere realizzato in modo integrato tanto con il controllo strategico che con la valutazione dei dirigenti.